A reforma universitária e a lei da jabuticaba

Simon Schwartzman

A nova proposta de reforma universitária divulgada pelo Ministério da Educação traz muitas idéias interessantes, como a afirmação da importância estratégica da educação, o reconhecimento da pluralidade e diversidade, a reafirmação do princípio da autonomia associada a mecanismos de avaliação, a preocupação simultânea com a qualidade e a inclusão social, e propostas específicas de mudanças nos sistemas de financiamento, gestão e organização das instituições, com a introdução do novo ciclo básico e o questionamento do sistema departamental. Existem também propostas inovadoras sobre o papel do setor privado. Uma reforma deste alcance não poderia ser implantada por decreto ou medida provisória, e o Ministério tem estimulado um amplo processo de consultas e discussões, que talvez peque por dar demasiado poder aos grupos de interesse contra as mudanças que existem no meio universitário, mas pode ser também uma oportunidade importante de educação e conhecimento para todos. É irrealista pensar que tudo isto vai culminar em um sistema novinho em folha, já vigorando a partir do ano que vem, já que exige muito mais do que uma simples troca de legislação; mas pode ser o ponto de partida para mudanças profundas, que poderão ir se dando ao longo dos próximos anos.

Autonomia e financiamento

Na parte de autonomia e financiamento, existe a proposta de criação de um fundo integrado para o sistema federal, no lugar de orçamentos aprovados de forma separada para cada instituição. Hoje, os gastos das universidades federais variam enormemente, e o aluno de uma mesma carreira pode custar dez vezes mais em uma instituição do que em outra. Quase todo o dinheiro é gasto em salários e aposentadorias, pagos diretamente pelo governo federal, e professores e pessoal administrativo são funcionários públicos, com estabilidade asssegurada. Os salários são uniformes para todo o país, pelo princípio da isonomia, e as universidades não têm autonomia nem liberdade para pagar mais a um professor excepcional, ou demitir o professor de uma matéria para qual não existem alunos. Sem mexer no regime jurídico único, dando às universidades autonomia e responsabilidade pela própria política de pessoal, e sem introduzir critérios de financiamento baseados em análises de custo/benefício, o fundo só teria a função de garantir o que já existe, com a vantagem, se isto fosse conseguido, de ficar livre de contingenciamentos eventuais.

Para o setor privado, a proposta é voltar atrás no reconhecimento, feito pelo governo anterior, de que haviam instituições privadas que visam o lucro, e que esta é uma atividade legítima, desde que o ensino seja de qualidade e os impostos devidos sejam pagos. Agora o Ministério propõe que todas sejam não lucrativas, mas que dediquem parte de seus recursos para vagas gratuitas e bolsas de estudo. Se pensamos que existem cerca de dois milhões de estudantes no ensino superior privado, pagando pelo menos 300 reais por mês, estamos falando em um faturamento bruto anual de mais de 7 bilhões de reais. Uma renúncia fiscal de 20% significaria ir muito além dos 18% estabelecidos pela

Constituição para gastos federais com o ensino, e caberia perguntar se este dinheiro, supondo que ele existisse, não seria melhor empregado com a educação básica. A verdade, naturalmente, é que este dinheiro não existe: se o setor privado tiver que pagar impostos que hoje não recolhe, ou incluir estudantes que não pagam, vai ter que tirar dinheiro de alguma parte – aumentando as mensalidades, e excluindo mais gente; reduzindo gastos com professores e equipamentos; ou reduzindo o lucro dos proprietários e mantenedores, o que seria excelente se não levasse muitas instituições à falência, ou muitos empresários a mudar de ramo.

Ainda em relação ao financiamento, o Brasil corre o risco de aplicar, mais uma vez, o princípio da jabuticaba, ao reafirmar a gratuidade do ensino superior, que está deixando de existir na maioria dos países. A cobrança de anuidades, combinada com um sistema adequado de bolsas e crédito educativo, não resolveria o problema de financiamento do setor público, mas traria uma ajuda importante, e contribuiria para aumentar a eficiência e a seriedade no uso dos recursos colocados nas instituições federais. Também se fala pouco, no documento, sobre o amplo espaço que já existe para que as instituições públicas arrecadem recursos mediante projetos de pesquisa e programas de extensão e aperfeiçoamento.

Gestão

Na parte de gestão, o fundamental seria um sistema adequado de incentivos que faça com que os dirigentes das universidades compitam para gastar bem os recursos que recebem. Isto se consegue com um bom sistema de avaliação, recursos distribuidos por critérios de desempenho (ou em função de projetos bem definidos de melhoria e desenvolvimento), e mudanças de legislação que permitam mexer nos gastos de pessoal e nos procedimentos de compras e licitações. Além de requerer mudanças profundas na legislação, alterando o status legal das universidades e seus professores e funcionários, é muito improvável que um sistema de gerenciamento competitivo possa coexistir com o princípio da eleição direta de reitores, outra manifestação da lei da jabuticaba. No resto do mundo, as universidades abrem espaço para a participação de professores e alunos em suas decisões, mas os governos e financiadores não abrem mão da responsabilidade e do direito de escolher dirigentes cuja principal responsabilidade não é para com as corporações universitárias, e sim com sociedade mais ampla que as sustenta.

O documento do Ministério reafirma a importância da avaliação, mas em termos muito gerais. O dilema aqui é entre a introdução de sistemas que produzam indicadores claros e comparáveis de qualidade, inteligíveis para público e que sirvam de base para políticas de apoio e financiamento, e sistemas mais complexos, baseados em auto-avaliações, muito úteis para as instituições, mas que não ajudam na criação de um ambiente mais competitivo por qualidade e desempenho. A questão de quem faz as avaliações também não é discutida: a opção, em muitos países, tem sido a criação de agências ou organismos de avaliação independentes tanto do Ministério da Educação quanto das universidades. Enquanto isto, teme-se pela sobrevivência do "provão", desfigurado pelo fim da obrigadoriedade e pela introdução de um sistema incerto de amostragem.

Acesso, conteúdos e programas

O documento do Ministério propõe a manutenção e a obrigatoriedade do Exame Nacional de Ensino Médio, o ENEM, o que é um avanço em relação à gestão anterior de Cristóvão Buarque, que pretendia sua extinção. A vantagem do ENEM é que ele permite a criação de um padrão de qualidade para o término do ensino médio, na linha dos sistemas de Baccaleaureat francês, do Abitur alemão, o "A Level" inglês ou de seu equivalente nos Estados Unidos, o Scholastic Aptitude Test. O principal problema, no entanto, é que o ENEM tende a medir o que as universidades tradicionais esperam dos alunos, e não os conhecimentos que eles deveriam ter ao fim do ensino médio. Este atrelamento às universidades é uma das causas do desastre pedagógico de nosso ensino médio, que o documento do MEC espera poder resolver, otimisticamente, em cinco anos. Na França, existe um "bac" geral, com várias subdivisões, e outro tecnológico; na Alemanha só fazem o Abitur os estudantes que querem fazer carreiras universitárias; nos Estados Unidos, o SAT é facultativo, embora solicitado pelas universidades. A idéia de um exame nacional unificado e obrigatório para todo o ensino médio parece ser mais uma aplicação da lei da jabuticaba,

A volta à antiga idéia do ciclo básico, já tentada, sem muito sucesso, depois da Reforma Universitária de 1968, é muito interessante, e está na linha das inovações sendo implementadas atualmente na Comunidade Européia, o chamado "processo de Bologna", que prevê um sistema de três anos de formação geral básica, dois de especialização profissional, de mestrado, e três de formação avançada, ou doutorado, com as devidas adaptações. A Academia Brasileira de Ciências elaborou uma proposta na mesma linha. Um sistema deste tipo permite que o estudante entre no ensino superior sem ter que decidir a carreira logo no início, abre espaço tanto para a formação geral quanto para a formação tecnológica e "vocacional", em cursos curtos, e permite que a opção por carreiras mais avançadas se faça a partir dos resultados do desempenho neste ciclo, e nao em um vestibular inicial. Uma outra vantagem deste sistema seria ajudar a acabar com esta jabuticaba que é o mestrado acadêmico que ainda prolifera, quando em todo o mundo os mestrados são programas de no máximo dois anos, voltados para a formação profissional.

Precisamos entender melhor, no entanto, porque as tentativas anteriores de implantar o ciclo básico fracassaram. Uma possível explicação é que os alunos já eram selecionados em vestibulares muito competitivos para os cursos especializados, e não se interessavam pelos cursos gerais. A outra é que, com o sistema de departamentos, os ciclos básicos eram órfãos, sem ninguém se interessando por eles – o mesmo ocorrendo, aliás, com a maioria dos cursos de graduação, dirigidos por coordenadores sem poder efetivo e sem recursos e autoridade próprios. Como no passado, o novo ciclo básico corre o risco peramecer como "lata de lixo" dos departamentos acadêmicos, e fracassar. Este novo sistema deveria ser implantado de forma gradativa, por adesão das instituições, testando seu funcionamento e sua viabiliade, e nunca por uma mudança brusca introduzida por legislação.

Inclusão social

O Ministério da Educação parece estar recuando das propostas mais extremas de inclusão social a partir de cotas, e já fala em gradualismo, tanto na introdução de cotas

por cursos, quanto em redução das cotas ao longo de cinco anos. Como mais de 40% dos estudantes de nível superior no setor público já vêm de escolas públicas, o impacto desta cota não é muito signfiicativo para o conjunto, embora possa sê-lo para determinadas instituições e cursos. O documento mostra ainda preocupação com os problemas de convivência entre alunos de níveis muito diferentes nos mesmos cursos, sugerindo uma discussão sobre possíveis políticas para reduzir estas diferenças.

É óbvio que uma política verdadeira de inclusão deveria se dar pela melhoria do ensino básico, mas o argumento de que não se pode esperar isto para começar a implementar uma política afirmativa no nível superior é bastante convincente. Existem problemas sérios com as regras de admissão que têm sido propostas, sobretudo em relação às cotas raciais, dada a inexistência de divisões raciais claras na população brasileira, apesar das óbvias diferenças de oportunidade que afetam a população mais pobre, sobretudo de origem africana, No entanto, as regras de admissão são somente um dos componentes, e talvez o mais fácil, de uma verdadeira política de inclusão. Muito mais importante é apoiar os estudantes que entram sem preparo anterior, e sem condições materiais de dedicar tempo e esforço aos estudos. De nada adianta abrir a porta de entrada, se a porta de saída continua fechada. Este apoio requer o desenvolvimento de cursos adequados de recuperação, e a implantação de novas carreiras de natureza mais prática, que não requeiram a mesma formação acadêmica das tradiconais. Um novo ciclo básico, com suficiente flexibilidade e recursos para atender a estudantes de diferentes perfis, poderia ajudar muito.

Universidades de elite ou universidade para todos?

Em todo o mundo, os sistemas de educação superior têm que lidar, ao mesmo tempo, com a necessidade de desenvolver e manter instituições de alto nível, dedicadas à formação de pessoas capazes de participar da revolução científica e tecnológica que não cessa, e incorporar ao ensino superior o número crescente de jovens que querem continuar estudando depois da escola secundária, ou média. A idéia da "indissolubilidade do ensino, pesquisa e extensão" foi pensada quando as universidades eram pequenas, duzendos anos atrás, e mesmo assim nunca foi realmente aplicada, O Ministério da Educação, em seu documento, não fala da necessidade de fazer com que algumas universidades brasileiras adquiram e mantenham padrões internacionais de qualidade, o que requeria investimentos diferenciados e uma estrutura legal apropriada para o gerenciamento eficiente e a captação de recursos. Ao mesmo tempo, o governo vem falando em "universidade para todos" – outra jabuticaba, se pensamos que nos países mais desenvolvidos, que já passam dos 50% das matrículas de nível superior, a maioria dos estudantes estão em colleges, cursos curtos, cursos tecnológicos, e não em carreiras universitárias propriamente ditas. A tentativa de implantação de uma política de "universidade para todos" pode ter como consequência a perda da qualidade que ainda resta em nossas principais universidades públicas, fortalecendo o ensino superior privado de elite, sem que se possa esperar, no entanto, que o setor privado possa arcar com os custos de pesquisa e formação científica e técnica de alto nível.

As pontes entre a educação superior e a educação básica

Finalmente, o documento do Ministério da Educação não aborda um tema crucial, que é o do papel do sistema universitário na formação de professores para a educação

básica. Ainda que seja um tema especializado, que está por isto fora do escopo do documento (que tampouco discute os problemas de formação em outras áreas específicas, como da saúde ou das engenharias), o tema da formação de professores afeta diretamente a questão da eqüidade, e por isto merece atenção especial. Hoje, as principais universidades não formam professores para o ensino médio, a qualificação proporcionada pelos cursos de pedagogia e faculdades de educação deixa muito a desejar, e o governo não tem uma política específica de apoio ao desenvolvimento da pesquisa educacional, para a qual o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP poderia contribuir, abrindo seus dados para a comunidade de especialistas e criando um sistema competitivo de financiamento de estudos e pesquisas, entre outras medidas. Não deixa de ser preocupante o fato de que, diante dos gravíssimos problemas que afetam nossa educação básica, o primeiro esforço do Ministério da Educação, preocupado como está com as questões de equidade, tenha sido em propor uma política para o ensino superior, aonde, apesar dos pesares, a situação é muito melhor do que a que ocorre no ensino médio e no ensino fundamental em grande parte do país,

Rio de Janeiro, 9 de junho, 2004.